LAY KEE TEE & YANG LAIN

lwn.

KERAJAAN MALAYSIA & YANG LAIN

MAHKAMAH TINGGI MALAYA, KUALA LUMPUR
AZMEL MAAMOR H
[GUAMAN NO: S2-21-49-2002]
11 OKTOBER 2004

PROSEDUR SIVIL: *Tindakan - Pihak-pihak - Tindakan tort terhadap kerajaan - Gagal menamakan pegawai kerajaan yang melakukan tort sebagai defendan - Sama ada memudaratkan - Writ saman - Sama ada harus dibatalkan - Liabiliti vikarius - Sama ada boleh berbangkit - Akta Prosiding Kerajaan 1956 ss. 5, 6*

Plaintif-plaintif ('plaintif'), yang merupakan penternak-penternak khinzir, telah mendakwa defendan pertama serta tiga Kerajaan Negeri ('defendan'), kerana dikatakan gagal mengambil langkah-langkah kawalan/pencegahan terhadap wabak Japanese Encephalitis/Virus Nipah yang melanda negara sekitar 1998/1999 sehingga menyebabkan mereka mengalami kehilangan, kecederaan dan kerugian. Fakta menunjukkan bahawa dalam writ saman terpinda plaintif, tiada mana-mana pegawai atau kakitangan kerajaan telah dinamakan sebagai defendan. Defendan membangkitkan isu bahawa kegagalan plaintif menamakan pegawai kerajaan terbabit sebagai suatu pihak kepada tindakan telah memudaratkan guaman plaintif, dan atas alasan itu memohon supaya guaman plaintif dibatalkan ('Kandungan 11'). Plaintif pula, sementara itu, memfail permohonan ('Kandungan 14') bagi membatal Kandungan 11, sekaligus memohon penghakiman interlokutori terhadap defendan, atas hujah bahawa, bagi membangkitkan liabiliti vikarius terhadap defendan, adalah tidak perlu untuk menamakan pegawai-pegawai kerajaan yang melakukan tort berkenaan, sebaliknya memadai dengan hanya mengenal pasti pegawai-pegawai kerajaan terbabit di dalam pernyataan tuntutan, sepertimana yang dibuat oleh plaintif. Penolong kanan pendaftar, setelah mendengar pihak-pihak, membenarkan Kandungan 11 dan menolak Kandungan 14. Tidak berpuas hati, plaintif merayu. Di hadapan yang arif hakim, isu penting yang berbangkit adalah: (i) sama ada, mengambil kira peruntukan ss. 5 & 6 Akta Prosiding Kerajaan 1956 ('Akta'), defendan, sebagai entiti ciptaan statut, boleh dengan sendirinya melakukan kesalahan atau ketinggalan tort; dan (ii) sama ada, dalam keadaan di mana plaintif tidak menamakan pegawai-pegawai kerajaan yang melakukan kesalahan sebagai defendan, liabiliti vikarius boleh berbangkit terhadap defendan.

Diputuskan (menolak rayuan):

[1] Sebelum seseorang pegawai kerajaan itu bertanggungan untuk sebarang kesalahan tort atau ketinggalan yang dilakukan, isu liabiliti pegawai berkenaan perlu diputuskan melalui perbicaraan di mahkamah terbuka. Jika pegawai kerajaan terbabit didapati bertanggungan, maka majikan mereka, iaitu pihak kerajaan yang merupakan prinsipal mereka, akan bertanggungan secara vikarius. (p 390 b-c)

[2] Amatlah tidak adil dan tidak munasabah untuk memutuskan seseorang pegawai kerajaan itu bertanggungan tanpa memberi mereka peluang untuk membela tuduhan yang dibawa terhadap mereka. Untuk itu, pegawai kerajaan terbabit perlu dinamakan sebagai suatu pihak supaya liabiliti mereka, serta liabiliti prinsipal mereka, dapat ditentukan. Keperluan ini jelas dikehendaki oleh s. 6(1) Akta. (p 390 d)

Kes-kes yg dirujuk:
Hj Abdul Rahman v. Government of Malaysia & Anor [1966] 2 MLJ 174 ***(dirujuk)***
Sagong Tasi v. Kerajaan Negeri Selangor & Ors [2002] 2 CLJ 543 HC ***(dirujuk)***
Steven Phoa Cheng Loon v. Highland Properties Sdn Bhd [2000] 4 CLJ 508 HC ***(dirujuk)***

Perundangan yang dirujuk:
Government Proceedings Act 1956, ss. 5, 6

Bagi pihak plaintif - R Sivarasa (CI Ser & HL Ang bersamanya); T/n Ser & Co
Bagi pihak defendan - Mary Lim (Amarjeet Singh bersamanya)

Dilaporkan oleh WA Sharif

PENGHAKIMAN

Azmel Maamor H:
Diantara bulan September 1998 dan Mei 1999 negara ini, khususnya beberapa kawasan tertentu di negeri Perak, Selangor dan Negeri Sembilan, telah dilanda wabak penyakit yang dikenali sebagai Japanese Encephalitis (JE)/Virus Nipah. Plaintif-plaintif didalam tindakan ini adalah terdiri dari mangsa-mangsa yang terjejas secara langsung dan waris-waris sah kepada mangsa-mangsa wabak tersebut. Plaintif-plaintif telah menamakan Kerajaan Malaysia dan tiga Kerajaan Negeri sebagai defendan didalam tindakan yang mereka mulakan di mahkamah ini. Defendan pertama merupakan Kerajaan Persekutuan sementara defendan kedua hingga empat merupakan Kerajaan Negeri-Negeri terbabit iaitu Kerajaan Negeri Sembilan, Kerajaan Negeri Perak dan Kerajaan Negeri Selangor masing-masingnya.

a Defendan-defendan dikatakan telah gagal dan/atau cuai mengambil tindakan pencegahan dan juga melakukan ketinggalan (omission) bagi mengambil tindakan perlu untuk menyekat wabak tersebut dari merebak. Natijah dari kegagalan dan ketinggalan defendan-defendan, plaintif-plaintif mengalami kehilangan, kecederaan dan kerugian.

b Adalah diperhatikan bahawa tiada seorangpun pegawai atau kakitangan kerajaan telah dinamakan sebagai defendan didalam tindakan. Tidak keterlaluan jika dikatakan berdasarkan kepada Writ Saman Terpinda dan Pernyataan Tuntutan Terpinda, plaintif-plaintif hanya membawa tuntutan terhadap pihak kerajaan yang berkenaan sahaja untuk mendapat relief dan remedi yang dihajatkan.

c Setelah memfailkan kehadiran bersyarat defendan-defendan telah memfailkan Saman Dalam Kamar (SDK) iaitu kandungan 11 untuk membatalkan Writ Saman Terpinda dan Pernyataan Tuntutan Terpinda. Didalam usaha mengekang permohonan defendan-defendan, plaintif-plaintif memfailkan SDK di kandungan *d* 14 untuk membatalkan kandungan 11 atas alasan kandungan 11 merupakan suatu penyalahgunaan proses mahkamah dan seterusnya plaintif-plaintif memohon penghakiman interlokutori dimasukkan terhadap defendan-defendan, jika permohonan mereka dibenarkan.

Kedua-dua kandungan 11 dan 14 telah didengar serentak oleh Penolong Kanan *e* Pendaftar (PKP). Setelah mendengar penghujahan yang panjang lebar oleh kedua belah pihak, PKP yang bijaksana pada 18 September 2002 telah membenarkan kandungan 11 dengan kos. Selaras dengan keputusan tersebut, beliau telah menolak kandungan 14 dengan kos.

f Terkilan dengan keputusan tersebut, plaintif-plaintif memfailkan dua notis rayuan kepada Hakim Dalam Kamar iaitu kandungan 17 dan 17A. Kandungan 17 ialah rayuan terhadap perintah membenarkan kandungan 11, sementara kandungan 17A merupakan rayuan terhadap perintah penolakan kandungan 14. Setelah mempertimbangkan hujahan-hujahan peguam dari kedua pihak saya telah mengekalkan kedua-dua keputusan PKP itu. Kini, terkilan dengan keputusan *g* saya, plaintif-plaintif memfailkan rayuan ke Mahkamah Rayuan.

Sebelum menyentuh alasan-alasan terhadap keputusan saya itu, elok rasanya diperturunkan secara ringkas latar belakang tuntutan plaintif-plaintif. Didalam Pernyataan Tuntutan Terpinda mereka, plaintif-plaintif mendakwa wabak penyakit *h* JE/Virus Nipah bermula di Tambun, Perak pada sekitar bulan September 1998. Lebih kurang pada bulan Januari 1999 wabak tersebut kemudiannya merebak

i

ke Negeri Sembilan. Defendan-defendan pada awalnya mendakwa wabak yang melanda itu adalah wabak JE dibawa oleh nyamuk sedangkan tanda-tanda lain menunjukkan ianya bukan wabak JE. Tindakan pencegahan dan kawalan telah diambil oleh Defendan-defendan bersandarkan kepada tindakan untuk mencegah wabak JE dengan melakukan *fogging* diladang-ladang khinzir dan memberi vaksinasi kepada khinzir.

Pada peringkat tersebut pemusnahan khinzir tidak dijalankan dan pemindahan khinzir dari satu kawasan ke kawasan lain juga tidak dihalang. Bermula pada bulan November 1999 setelah berlakunya dua kematian manusia di Perak dan kemudiannya pula kematian manusia di Negeri Sembilan berpunca daripada wabak yang melanda itu maka sejak bulan Februari 1999, penternak-penternak khinzir dikatakan telah meminta pemusnahan ternakan mereka dilakukan tetapi tidak dipenuhi.

Pada bulan Mac 1999, setelah membuat kajian penuh, Jabatan Mikrobiologi, Universiti Malaya telah mengklasifikasi wabak tersebut disebabkan Virus Nipah, suatu virus yang berlainan daripada virus yang menyebabkan JE. Pada 22 Mac 1999, barulah Timbalan Ketua Pengarah Kesihatan membuat pendedahan bahawa wabak yang dibawa oleh Virus Nipah boleh berjangkit dengan mudah melalui darah, air kencing, bahan buangan dan air liur khinzir dan juga melalui sentuhan fizikal dengan khinzir.

Pada masa pendedahan tersebut diisytiharkan seramai 46 orang telah meninggal dunia dimana kebanyakan mereka bekerja diladang khinzir dan telah terus bekerja disana atas jaminan defendan-defendan bahawa ladang khinzir adalah selamat.

Pada 25 Mac 1999, Kabinet telah mengisytiharkan keadaan darurat dikawasan terbabit dan menubuhkan Pasukan Khas Kabinet yang diketuai oleh Timbalan Perdana Menteri ketika itu untuk menangani wabak tersebut. Akhirnya, pada 29 Mac 1999, Timbalan Perdana Menteri mengisytiharkan wabak yang melanda itu disebabkan Virus Nipah/JE dan wabak itu dikatakan pada peringkat parah. Pada bulan Mac dan April 1999, operasi memusnahkan khinzir dilaksanakan. Operasi yang dijalankan bukan sahaja membinasakan khinzir tetapi juga merosakan ladang-ladang ternakan khinzir.

Berdasarkan dakwaan-dakwaan tersebut, plaintif-plaintif menyatakan defendan-defendan telah melakukan tindakan-tindakan dan/atau wujudnya ketinggalan yang mencetuskan kausa tindakan berikut:

(i) Kecuaian;

(ii) pengingkaran kewajipan fidusiari;

(iii) pengingkaran kewajipan berkanun;

(iv) pernyataan silap dan cuai;

(v) fraud;

(vi) perlucutan hak asasi secara menyalahi undang-undang;

(vii) salah buat semasa memegang jawatan awam; dan

(viii) pencerobohan pada tanah, bangunan dan barangan melalui kerosakan dan pemusnahan.

Seperti yang dijelaskan pada awal tadi, tiada mana-mana pegawai atau kakitangan kerajaan dinamakan sebagai defendan didalam tindakan ini. Ketiadaan ini telah dijadikan isu oleh defendan-defendan. Defendan-defendan membangkitkan isu bahawa kegagalan plaintif-plaintif menamakan pegawai kerajaan terbabit sebagai suatu pihak didalam tindakan ini menjadikan tindakan plaintif-plaintif penuh dengan kecacatan dan tidak bersandarkan kepada prinsip undang-undang yang telah mantap.

Pada penghujahan Defendan-defendan, tanpa menamakan mana-mana pegawai kerajaan yang melakukan kesalahan dan/atau ketinggalan yang berkenaan sebagai defendan didalam tindakan ini, liability vikarius tidak boleh diletakkan keatas defendan-defendan yang dinamakan didalam tindakan ini. Defendan-defendan didalam tindakan ini, yang merupakan Kerajaan Persekutuan dan Kerajaan-Kerajaan Negeri yang terbabit sebagai suatu entiti ciptaan statut, tidak boleh dengan sendirinya melakukan kesalahan tort dan/atau ketinggalan. Kesalahan tort hanya boleh dilakukan oleh pegawai kerajaan yang menjalankan tugas awam dan statutori dan, jika berlaku sedemikian, maka secara vikarius kerajaan berkenaan akan menanggung liabiliti.

Peguam Kanan Persekutuan yang mewakili defendan-defendan didalam hujahannya telah bersandar kepada s. 5 dan 6 Akta Prosiding-Prosiding Kerajaan 1965 (Akta 359) untuk menyokong hujahan yang diutarakan itu. Untuk kemudahan rujukan, elok rasanya diperturunkan seksyen-seksyen yang berkenaan. Seksyen 5 berbunyi seperti berikut:

> Subject to this Act, the Government shall be liable for any wrongful act done or any neglect or default committed by any public officer in the same manner and to the same extent as that in which a principal, being a private person, is liable

for any wrongful act done, or any neglect or default committed by his agent, and for the purpose of this section and without prejudice to the generality thereof, any public officer acting or purporting in good faith to be acting in pursuance of a duty imposed by law shall be deemed to be agent of and to be acting under the instruction of the Government.

Seksyen 6(1) pula memperuntukan seperti berikut:

(1) No proceedings shall lie against the Government by virtue of s. 5 in respect of any act, neglect or default of any public officer, unless Proceedings for damages in respect of such act, neglect or default would have lain against such officer personally.

Sub-s. (4) kepada s. 6 pula berbunyi seperti berikut:

No proceedings shall lie against the Government by virtue of s 5 in respect of any act, neglect or default of any public officer, unless that officer was at the material time employed by the Government and paid in respect of his duties as an officer of the Government wholly out of the revenues of the Government, or any fund certified by the appropriate financial officer for the purposes of this sub-section or was at the material time holding an office in respect of which the appropriate financial officer certifies that the holder thereof would normally be so paid.

Nas-nas yang menjadi sandaran oleh pihak defendan-defendan dalam usaha untuk mengenepikan tindakan plaintif-plaintif ialah keputusan kes *Haji Abdul Rahman v. Government of Malaysia & Anor* [1966] 2 MLJ 174 yang kemudiannya diikuti oleh dua kes-kes lain iaitu *Steven Phoa Cheng Loon v. Highland Properties Sdn Bhd* [2000] 4 CLJ 508 HC dan *Sagong bin Tasi v. Kerajaan Negeri Selangor & Ors* [2002] 2 CLJ 543 HC.

Peguamcara plaintif-plaintif yang bijaksana didalam penghujahannya mengatakan bahawa tidak perlu dinamakan pegawai kerajaan yang melakukan kesalahan tort didalam tindakan sebagai defendan untuk membangkitkan liability vikarius terhadap Kerajaan. Peguamcara plaintif-plaintif juga menggunakan nas-nas yang sama yang dirujuk oleh Peguam Kanan Persekutuan. Pada pembacaan peguamcara plaintif-plaintif, nas-nas yang dirujuk oleh defendan-defendan hanya memerlukan pegawai-pegawai kerajaan yang terbabit dikenalpasti dengan terang dan jelas didalam pernyataan tuntutan sahaja dan tidak perlu mereka dinamakan sebagai suatu pihak didalam tuntutan yang dibawa. Plaintif-plaintif mendakwa mereka telah mengenal pasti dengan jelas dan terperinci nama-nama pegawai kerajaan yang terlibat didalam perenggan-perenggan 14, 39, 50, 54, 55, 64, 65, 88, 91, 101, 102, 104, 106, 109 dan 112 Pernyataan Tuntutan mereka dan ini adalah cukup serta memadai bagi memenuhi peruntukan s. 5 dan 6 Akta 359.

Didalam kes *Haji Abdul Rahman v. Government of Malaysia & Anor* [1966] 2 MLJ 174 plaintif membawa tindakan untuk mendapatkan gantirugi akibat kemalangan jalan raya. Sebuah *steam roller* kepunyaan Jabatan Kerja Raya telah ditinggalkan dijalan raya pada waktu malam tanpa dipasang lampu telah dilanggar oleh si mati yang menunggang motosikal. Plaintif waris simati mendakwa Kerajaan Persekutuan dan Jabatan Kerja Raya sebagai defendan-defendan, tanpa menjadikan pegawai kerajaan yang dikatakan melakukan kecuaian meninggalkan *steam roller* sebagai suatu pihak. Defendan telah membangkitkan bantahan awal dan Abdul Aziz H telah berhadapan dengan isu-isu bantahan awal seperti berikut pada ms. 175:

> There are, therefore, two questions to be decided: firstly, whether the action was commenced within twelve months after the neglect or default complained of and secondly, *whether action would lie against the Government as principal when the servant of the Government was not also a defendant to the action.* **(Penekanan ditambah)**

Setelah mengemukakan isu-isu yang perlu diselesaikan Abdul Aziz H pada muka surat yang sama memutuskan seperti berikut:

> The second point also presents little difficulty. Section 5 of the Government Proceedings Ordinance, 1956 which prescribes the liability of the Government in tort reads:
>
> > ... Government shall be liable for any wrongful act done or any neglect or default committed by any public officer in the same manner and to the same extent as that in which a principal, being a private person, is liable for any wrongful act done, or any neglect or default committed by his agent, ...
>
> Section 6(1) states that:
>
> > (1) No proceedings shall lie against the Government by virtue of s. 5 in respect of any act, neglect or default of any public officer, unless Proceedings for damages in respect of such act, neglect or default would have lain against such officer personally.
>
> and sub-s (4) of s 6 states that:
>
> > (6) No proceedings shall lie against the Government by virtue of s. 5 in respect of any act, neglect or default of any public officer, unless that officer was at the material time employed by the Government and paid in respect of his duties as an officer of the Government wholly out of the revenues of the Government, or any fund certified by the appropriate financial officer for the purposes of this sub-section or was at the material time holding an office in respect of which the appropriate financial officer certifies that the holder thereof would normally be so paid.

All this contemplates that the identity of the officer must be ascertained and the liability of the officer must be established before the Government can be made liable. In my view, therefore, the preliminary objections taken by the State Legal Adviser are well taken and the objections will be allowed.

The action will, therefore, be dismissed with costs.

Pada pandangan saya walaupun tidak dinyatakan dengan jelas dan nyata bahawa pegawai kerajaan yang terbabit mesti dijadikan suatu pihak didalam tindakan yang dimulakan, keputusan Abdul Aziz H itu perlu dilihat didalam konteks isu yang telah dirangka untuk diputuskan oleh Mahkamah iaitu "whether action would lie against the Government as principal when the servant of the Government was not also a defendant to the action." Abdul Aziz H membenarkan bantahan awal yang dibangkitkan dan ini bermakna isu yang dibangkitkan dijawab dengan memihak kepada defendan. Didalam kes *Steven Phoa Cheng v. Highland Properties Sdn Bhd* [2000] 4 CLJ 508 plaintif-plaintif menamakan 10 defendan sebagai pihak didalam tindakan yang dimulakan akibat tragedi Highland Tower. Defendan kesembilan ialah Kerajaan Negeri Selangor sementara defendan kesepuluh ialah Pengarah Tanah dan Galian, Negeri Selangor. Tiada seorang pun pegawai atau kakitangan kerajaan dinamakan sebagai defendan didalam tindakan tersebut untuk membangkitkan liability vikarius. James Foong H pada ms. 600 memutuskan seperti berikut:

When there is a necessity to first decide whether a particular officer or officers, as the case may be, is negligent or has committed a tortuous wrong, before the Government can be held liable, then it is absolutely necessary and essential to identify and name the particular officer or officers whom the plaintiff alleged committed the negligence or tortuous wrong. If he is not liable then the government is also exempted from liability. This is the concept of vicarious liability under the common law. In this situation we have even statutory provisions to affirm this approach where they continuously assert and declare the need to determine fault of the particular officer before the government can be held liable. This clearly implies a need to identify and distinguish the officer or officers concerned before the plaintiff can proceed with attributing liability to the government. In this situation at hand, only the drainage and irrigation department was named in respect of matters related to drainage. This is a department operated by officers. Who then was the officer or officers who committed the act or omission? Without him being specified and singled out how could liability against him be ascertained. Without the determination of his liability how could the tenth defendant be found liable. Similarly in respect of other acts or omissions involving the surrendered lands no individuals was specified or mentioned, not even the particular department of State's machinery. Such defects, in my opinion are too serious and fundamental for such proceedings against the Government to succeed; it must fail for non-compliance of the legislative provisions laid down for such action against a State Government.

a By the reasons above, I hereby rule that the plaintiff's claim against the ninth and tenth defendants must fail. With this, there is no compulsion for me to proceed into the field of the substantive issues.

Pada saya, sebelum seseorang pegawai kerajaan itu bertanggungan untuk sebarang kesalahan tort atau ketinggalan yang dilakukan, isu liabiliti pegawai b berkenaan perlu diputuskan melalui perbicaraan di Mahkamah Terbuka. Jika, pegawai kerajaan terbabit didapati bertanggungan, maka majikan mereka iaitu pihak Kerajaan yang merupakan principal mereka akan bertanggungan secara vikarius. Jika pegawai kerajaan yang berkenaan tidak dinamakan sebagai defendan bagaimana mereka boleh membela diri untuk menafikan tuduhan- c tuduhan yang dilemparkan kepada mereka. Amatlah tidak adil dan tidak juga munasabah untuk memutuskan seseorang pegawai kerajaan itu bertanggungan tanpa memberi mereka peluang untuk membela tuduhan yang dibawa terhadap mereka. Untuk tujuan itu, pada penghakiman saya, pegawai kerajaan terbabit perlu dinamakan sebagai suatu pihak supaya liability mereka dapat ditentukan d dan jika mereka bertanggungan maka majikan mereka bertanggungan secara vikarius. Keperluan ini jelas dikehendaki mengikut s. 6(1) Akta 359 yang diperturunkan diatas

Diatas alasan-alasan yang saya nyatakan diatas saya memutuskan supaya rayuan plaintif-plaintif dibawah kandungan 17 dan juga kandungan 17A ditolak e dengan kos.

Memandang kepada keputusan saya ini saya rasa adalah tidak perlu bagi saya mempertimbangkan isu-isu yang lain yang dibangkitkan oleh Peguam Kanan Persekutuan oleh kerana apa-apa keputusan yang akan diberi terhadapnya tidak f akan dapat memberi apa-apa kesan terhadap keputusan saya menolak rayuan ini.

---

g

h

i